

# 숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회\*

김주형 | 서울대학교

## | 국문요약 |

이 논문은 토의민주주의(deliberative democracy)의 이론과 실천에서 관찰되는 몇 가지 핵심적인 논점을 검토하고, 이를 통해 최근 공론화위원회의 활동이 주목을 받으면서 활발해진 우리 사회의 토의민주주의에 대한 논의에 비판적으로 참여하고자 한다. 분석의 초점은 크게 두 가지이다. 첫번째는 과연 공론화위원회와 같은 집단적 숙의 공간 내부의 동학과 그것이 참가자들에게 미치는 효과가 토의민주주의자들이 기대하는 것처럼 건강하고 긍정적인가의 문제이다. 두번째는 이러한 숙의 공간 내부와 외부의 관계에 대한 것인데, 과연 내부의 숙의가 외부, 즉 사회 전반의 토의 역량을 강화하는 데에 어떠한 기여를 하는가의 문제이다. 특히 본 논문은 후자의 논점에 주목하면서 토의민주주의라는 용어 자체를 구성하는 두 중심 개념, 즉 ‘숙의(deliberation)’와 ‘민주주의(democracy)’ 사이에 긴장 내지는 충돌이 발생할 가능성에 주목한다. 하지만 이 갈등은 원천적으로 해소 불가능한 딜레마나 교착이 아니라, 토의민주주의의 이론 구성과 실천적 전략에 중요한 시사점을 제공해 주는 생산적인 자원이 될 수 있다고 주장한다.

주제어 | 숙의민주주의, 토의민주주의, 공론화위원회, 미니공중, 참여

\* 이 논문의 문제의식이 나타나고 논지가 다듬어지는 데에 큰 도움을 준 서울대학교 「현대 민주주의의 쟁점」, 「현대민주주의이론」 수강생들에게 감사드린다. 논문의 초고를 발표하고 토론할 기회를 제공한 경희대학교 SSK “갈등의 역동성과 사회통합 연구단”과 발표회 참가자들에게도 감사드린다. 유익한 논평을 제공해준 세 분의 익명의 심사자께도 많은 도움을 받았음을 밝힌다.

## 1. 머리말

이 논문은 토의민주주의(deliberative democracy)의 이론과 실천에서 관찰되는 몇 가지 핵심적인 논점을 검토하고, 이를 통해 최근 공론화위원회의 활동이 주목을 받으면서 활발해진 우리 사회의 토의민주주의에 대한 논의에 비판적으로 참여하고자 한다. 분석의 초점은 크게 두 가지이다. 첫번째는 과연 공론화위원회와 같은 집단적 속의 공간 내부의 동학과 그것이 참가자들에게 미치는 효과가 토의민주주의자들이 기대하는 것처럼 건강하고 긍정적인가의 문제이다. 두번째는 이러한 속의 공간 내부와 외부의 관계에 대한 것인데, 과연 내부의 속의가 외부, 즉 사회 전반의 토의 역량을 강화하는 데에 어떠한 기여를 하는가의 문제이다. 특히 본 논문은 후자의 논점에 주목하면서 토의민주주의라는 용어 자체를 구성하는 두 중심 개념, 즉 ‘속의(deliberation)’와 ‘민주주의(democracy)’ 사이에 긴장 내지는 충돌이 발생할 가능성에 주목한다. 하지만 이 갈등은 원천적으로 해소 불가능한 딜레마나 교착이 아니라, 토의민주주의의 이론 구성과 실천적 전략에 중요한 시사점을 제공해 주는 생산적인 자원이 될 수 있다고 주장한다.

최근 우리 사회에서 두 차례의 굵직한 공론화위원회 활동이 상당히 큰 주목을 받았다.<sup>1)</sup> 그러나 평가는 엇갈리는 것으로 보인다. ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’(이하 ‘신고리 위원회’)의 경우 시작 당시부터 상당히 큰 논란에 휩싸였음에도 불구하고, 그 진행이나 결과, 파급효과 등에 대해서는 긍정적인 평가가 상당했다. 주최측에서도 고무된 반응을 보였는데, 위원회의 활동 말미에 발간된 보고서에

---

1) 시민참여단을 구성하여 공론조사를 실시하는 형태의 공론화가 시도된 것은 신고리 위원회의 경우가 처음은 아니었다. 2005년 노무현 정부 당시 부동산정책을 둘러싸고 유사한 시도가 있었고, 그 이후 신고리 위원회 이전까지 약 4~5차례의 사례가 존재하는 것으로 파악된다. 2018년 12월 현재 정부나 지방자치단체 차원에서 진행되고 있는 공론화의 사례도 다수 존재한다. 신고리 위원회와 대입개편 위원회의 활동과 관련된 자료는 다음 웹사이트에 각각 보존되어 있다:

<http://www.sgr56.go.kr/>, <https://www.edutalk.go.kr/>(검색일: 2018.12.4).

서 이번에 시도된 공론화가 “지극히 민주적”이고 “진화된” 의사결정 방식을 도입하였다고 자평하기도 하였다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2017, 120). 그러나 수개월 후에 진행된 ‘대입제도개편 공론화위원회’(이하 ‘대입개편 위원회’)에 대해서는 상당히 다른 분위기가 지배적이었다. 진행 단계에서부터 언론이나 시민사회의 관심도가 신고리 위원회의 경우보다 높지 못했고, 활동이 마무리되는 시점에서는 시민참여단이 도출한 결과가 자기모순적이라는 지적과 함께 여론의 못매를 맞기도 하였다. 대입제도 개편이라는 사안이 애당초 공론화에 부칠 의제로서 적절치 못했다는 비판이 설득력을 얻으면서 공론화와 공론조사라는 방식 자체에 대한 회의론으로 확산되는 경향도 강했다. 다만 최근 발표되고 있는 연구 논문이나 학술대회에서의 발표 등을 고려하면 공론화와 토의민주주의에 대한 학계에서의 관심은 여전히 상당한 수준인 것으로 보인다.

한국의 공론화위원회를 포함하여 토의민주주의의 다양한 실험과 실천 전략이 세계 각국에서 많은 관심을 받고 있는 배경에는 현대 민주주의의 위기에 대한 인식이 자리잡고 있다. 기존의 대의제 하에서 일반 시민들이 느끼는 정치적 소외감이 무관심과 무지, 효능감 저하로 연결되고, 이것이 정치권에 대한 넓고 깊은 불신과 맞닿아 있다는 분석은 이제 매우 일반적으로 접할 수 있는 것이 되었다. 하지만 이러한 불만과 위기의식은 시민들의 정치 참여를 중심에 놓고 정치과정과 제도의 혁신을 요청하는 목소리로 연결되기도 한다. 시민사회에 대한 보다 일반적인 관심에서부터 출발하여, 거버넌스와 ‘시민정치’라는 범주의 대두를 거쳐, 보다 강력한 직접민주주의적 요소의 도입을 주장하는 입장 등 다양한 관점이 제시되고 있다(김주형 2016). 토의민주주의에 대한 관심 또한 정치 엘리트들과 조직된 이해집단이 장악하고 있는 기존의 정치과정에 충격을 가하고, 시민들의 참여를 통해 그 균열을 증폭시키면서 민주주의의 재활성화를 위한 돌파구를 모색하고자 한다는 점에서 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.

그러나 시민참여에 대한 일반적인 관심에 더해 특히 한국의 맥락에서 두드러지는 지점은 공론화위원회가 갈등관리의 새로운 해법 내지는 모델로서 인식되는

경향이 강하다는 점이다. 신고리 위원회와 대입개편 위원회 스스로도 이러한 역할을 자임하고 나섰고, 행정학을 중심으로 최근 다수 출간되고 있는 학계의 분석도 사회적 합의 도출 기구로서의 공론화위원회의 역할을 부각시키는 경향이 있다(김정인 2018a, 2018b; 윤순진 2018; 정정화 2018). 사실 갈등관리 기구로서의 공론화위원회에 대한 강한 기대는 우리의 맥락에서 충분히 이해할 만한 현상이다. 남북관계, 교육, 에너지, 복지, 난민과 이주노동자 문제 등 산적한 갈등 사안에 대해 기존의 정치권과 정치과정이 제 역할을 못 하고 있는 상황에서, 시민들의 집단적 숙의를 통해 새로운 타협과 사회적 합의가 가능할지를 타진하는 것이다. 신고리 위원회의 활동이 비교적 높은 평가를 받은 것도 바로 이 지점에서 성과를 거두었던 요인이 큰 것으로 보인다. 시민참여단이 오차범위를 크게 벗어나는 비율로 ‘공사재개’ 결정을 내리면서, 동시에 안전기준 강화와 신재생 에너지 투자 확대 등을 골자로 하는 정책 권고를 또한 채택한 것은, 이미 상당히 진척된 공사를 중단하는 데에 따르는 사회경제적 비용과, 장기적인 관점에서 안전하고 친환경적인 에너지 수급 정책에 대한 논의의 필요성을 모두 담아낸 ‘절묘한’ 절충안이었다는 평가가 많았다. 하지만 대입개편 위원회의 경우 다층적인 논점과 복잡한 선택지 속에서 이렇다 할 타협안을 형성해내지 못했고, 공론화의 시도 자체가 무의미했다는 근본적인 비판까지 받는 상황에 내몰렸다.

하지만 공론화위원회의 활동과 토의민주주의 전반에 대한 평가가 갈등 사안에 대한 절충안 도출 여부에만 집중되어서는 곤란하다. 즉 공론화를 논쟁적인 현안에 대한 사회적 합의 도출을 위한 정책적 수단으로만 인식하는 것은 편협한 시각이라는 것이다. 대신 이 논문은 공론화위원회의 위상과 역할 등을 균형있게 분석하기 위해서는 애초에 그것이 자라나온 토의민주주의에 대한 보다 넓은 논의의 맥락에 위치지를 필요가 있는 전제에서 출발한다.<sup>2)</sup> 물론 논쟁적인 사안에 대한

2) 국내의 논문과 저서 중 정치이론 혹은 정치사상의 관점에서 토의민주주의를 분석한 시도는 꽤 여럿 있는데, 김주성(2011), 오현철(2006; 2009), 유흥림(2014), 이관후(2018a; 2018b), 이영재(2004; 2010), 장동진(2012) 등을 먼저 참고할 수 있다. 토의민주주의의 등장, 발전, 현황에 대한 유용한 개관을 제공하는 영문 논문과 저술로

갈등관리 기제로서 공론화와 공론조사는 중요한 사회적 기여를 할 수 있다. 하지만 이것이 토의민주주의의 문제의식 전반을 대변한다고 볼 수는 없다. 한두 사례의 ‘성공’ 사례가 향후 복제 가능한 모델을 제시해주지도 않고, 반대로 몇 번의 ‘실패’가 공론화나 토의민주주의 일반의 무용성을 입증한다고 볼 수도 없다. 즉 특정 사례의 성패에 집중하기보다는, 이러한 숙의 포럼의 시도가 보다 넓고 길게 한국의 민주주의에 어떠한 기여를 하고, 또 어떠한 이론적, 실천적 함의를 갖는지에 대해 고민하는 것이 중요하다. 요컨대 갈등관리보다는 민주주의의 관점에서, 혹은 우리 사회 전반의 토의 역량의 관점에서 공론화 시도를 바라볼 필요가 있다는 주장이다.

아래의 논의는 그간 진행된 토의민주주의의 이론과 실천에 대한 전반적인 검토와 종합을 통해 이렇게 시야를 확장하였을 때 중요하게 고려해야 할 두 가지 논점을 다룬다. 첫번째는 숙의 공간 내부의 동학에 대한 것이고, 두번째는 숙의 공간 내부와 외부의 연계에 대한 것이다. 전자는 이른바 ‘왜곡된 토의’의 문제로 집약될 수 있는데, 여기서의 논점은 집단적 숙의의 과정이 그 주창자들이 주장하는 것과 같은 인지적 학습과 진정성 있는 의견교환이 아니라 비합리적인 집단 동학과 그 기저의 사회경제적 불평등에 의해 왜곡된다는 비판이다. 후자는 ‘참여’와 ‘숙의’의 긴장관계에 대한 것인데, 숙의 공간 내부에서의 ‘참여’가 과연 사회 전반의 토의 역량과 어떻게 연계되는가가 중요한 논점이다. 다음 절에서는 이 두 논점에 대한 토론을 위한 준비작업으로, 우선 핵심적인 용어 및 개념에 대해 몇 가지 지점을 짧게 언급하고자 한다.

---

는 Chambers(2003), Cohen(2009), Dryzek(2010, 3-14); Elstub(2010); Thompson(2008) 등을 들 수 있다. 2017년 여름에 발간된 저널 Daedalus의 특집호는 토의민주주의의 이론, 사례, 현황, 전망 등에 대한 다각도의 분석을 제공하는 유용한 논문을 여럿 포함하고 있다.

## II. 용어와 개념

한국 사회에서 토의민주주의에 대한 학계 안팎의 논의가 시작된 것이 아주 최근인 것은 아니다. 하지만 한국 민주주의의 심화에 대한 다양한 층위의 논쟁 속에서 토의민주주의가 중심에 있었다고 보기는 힘들다. 오히려 최근 공론화위원회의 활동이 많은 주목을 받으면서 그 이론적 배경으로서 토의민주주의에 대한 관심이 재점화된 경향이 있고, 이제 학계를 넘어 언론과 시민사회에서도 관련된 언급을 어렵지 않게 찾을 수 있다. 하지만 토의민주주의의 중심적인 용어와 개념은 논자에 따라 내용적으로도 다양하게 구성되고, 당장 표준적으로 정착된 우리말 표현을 찾기 어려운 경우도 있다(이관후 2018a).

우선 한국에서 널리 쓰이고 있는 ‘공론화’라는 표현은 특정 외국어 표현의 번역은 아닌 것으로 보인다. 다만 ‘공론화’가 한국에서 토의민주주의의 제도화를 생각할 때 가장 먼저 떠오르는 개념이 된 것에는 ‘deliberative polling’의 번역어로 ‘공론조사’가 이미 널리 쓰이고 있었던 정황이 중요했던 것으로 추측해볼 수 있다. 조선시대 정치의 중요한 특징으로 ‘공론(公論)’의 역할이 오랫동안 언급되어 온 것도 친숙함 측면에서 용어의 정착에 도움이 되었을 것이다. 이런 상황에서 ‘공론화’, ‘공론화위원회’, ‘숙의형 공론조사위원회’ 등의 표현이 자연스럽게 자리잡은 것으로 보인다.

‘공론화’라는 표현은 크게 두 가지 지점을 강조한다. 첫번째는 ‘여론조사’를 통해 파악되는 ‘여론’과의 차별성을 부각시키려는 문제의식이다. 정치 영역에서 여론조사가 특정 시점에서 유권자들의 선호와 견해를 산술적으로 집약하는 과정이라면, ‘공론조사’는 그 선호가 형성되는 과정에 주목하며 정제된 견해의 지형을 파악하고자 한다. 충분한 정보와 토론이 선행되었을 경우 시민들이 주어진 사안에 대해 어떠한 의견을 표출할 것인지에 관심을 갖는 것이다. 이 지점에서 공론화의 핵심적인 구성요소 중 하나는 바로 ‘숙의’가 된다. 하지만 ‘공론화’는

이와는 초점을 다소 달리하여 일상적으로 꽤나 널리 쓰여온 표현이기도 하다. 이러한 용례에서는 집합적 의사결정 과정의 개방성과 반응성이 보다 강조된다. 특정 사안을 ‘공론화’한다는 것은 직접적인 정책 결정권자들이나 공식적인 채널에 집중된 틀을 벗어나고 그 과정을 보다 넓게 개방하여 의견을 수렴, 반영하는 것을 뜻한다. 이런 의미에서의 ‘공론화’는 반드시 ‘숙의’에 방점이 찍히지는 않는다. 한국의 공론화위원회는 이 두 가치를 결합하고자 하는 것으로 보인다. 즉 참여 주체의 측면에서 전문가, 이해관계 당사자, 정치인, 정책결정권자 등보다는 일정한 규모의 시민참여단이 중심이 되고, 논의 및 결정과정에서 기계적인 선호 집약이나 협상이 아니라 학습과 토의가 강조되는 형태를 지향한다.

이렇게 보자면 공론화위원회는 숙의 포럼(deliberative forum)의 형태로 토의민주주의를 제도화하려는 ‘미니공중(minipublic)’의 시도 중 하나로 분류할 수 있다. 사실 지난 수십년 간 세계 각국에서 다양하게 진행되어 온 숙의 포럼의 실험을 정교하게 분류해내는 것은 쉽지 않은 일이다. 조직과 운영의 주체가 정부, 비정부단체, 자발적 시민 그룹 등 다양하게 존재할 수 있고, 참여대상 선정에 있어서 무작위 선별의 방식을 따를 것인지 아니면 자발적 참여를 원칙으로 할 것인지, 또 이해당자사를 참여시킬 것인지 배제할 것인지에 따라서도 유형이 갈린다. 또 구성된 숙의의 공간이 특정 정책에 대한 권고를 제공하는 위상을 갖는지, 아니면 의회나 정부에서의 공식적인 의결 과정과 연계되는 결론 도출을 목표로 하는지에 따라 차이도 중요하다. 다양한 시도들 중에서 지금까지 가장 널리 알려진 형태로는 시민의회(Citizens’ Assembly), 계획심의회(Planning Cells), 합의회의(Consensus Conference), 시민배심원단(Citizens’ Jury), 공론조사(Deliberative Polling) 등이 있다(Coleman et al. 2015; Fung 2003; Gastil and Levine 2005; Geissel and Newton 2012; Goodin 2008; Nabatchi et al. 2012; Smith 2009). 한국의 공론화위원회는 무작위추출에 의해 선출된 시민참여단이 구성되고, 일정한 기간 동안의 숙의를 거치면서 이들을 대상으로 공론조사를 시행한다는 점에서 피시킨(James Fishkin)이 고안한 방식과 상당히 유사하다. 이러한 형태의 미니공중은 통계 기법을 활용

하여 전체 인구의 소우주(microcosm)에 해당하는 샘플을 추출하여 시민참여단을 구성함으로써 대표성을 확보하고, 특정한 현안에 대해 한시적으로 운영되면서 숙의를 통해 정책 권고안을 산출하는 것을 목표로 한다는 특징을 갖는다(Fishkin 2009). 아래에서의 이론적 논의도 공론화위원회를 포함한 미니공중에서의 숙의를 주된 분석 대상으로 한다.

다음으로 ‘deliberation’이나 ‘deliberative democracy’를 우리말로 어떻게 옮길지는 좀 더 까다로운 문제이다. 번역어를 채택하는 문제는 이러한 개념들이 담고자 하는 문제의식에 대한 해석을 수반할 수밖에 없기 때문이다. 다만 최근 이관후(2018a)의 논문이 이와 관련해 유용한 개괄을 제공하고 있기 때문에, 여기에서는 긴 부연 없이 몇 가지만 덧붙이고자 한다. 우선 ‘deliberation’의 번역으로는 ‘숙의’가 대체로 정착된 것으로 보이는데, 아래에서도 대체로 ‘숙의’를 채택하되 경우에 따라 ‘토의’를 번갈아 쓰기도 하였다. 하지만 ‘deliberative democracy’의 가장 좋은 번역이 ‘숙의민주주의’인지는 어려운 문제이다. 이 논문에서는 대신 ‘토의민주주의’라는 용어를 선택하고자 한다. 대안 중에서 최근에는 덜 쓰이는 경향이 있지만 ‘심의민주주의’라는 표현은 지나치게 딱딱하고 공식적인 함의를 지닌다. ‘심의’는 일반적인 용례에서 의회나 국무회의와 같은 정부기관에 가장 잘 어울리는 측면이 있기 때문이다. 한편 ‘숙의민주주의’는 현재 가장 널리 쓰이고 있는 표현이 되었지만, 정해진 틀 내에서의 심사숙고, 특히 비교적 소규모의 구성원들 사이에서 한 사안에 대해 깊이 천착하는 이성적 과정이 부각되는 경향을 보인다. 공론화위원회와 같은 공간 속에서의 ‘숙의’에서 이 측면이 중요한 구성요소인 것에는 의심의 여지가 없다. 하지만 이와 같은 미니공중 내부에서의 숙의가 토의민주주의의 문제의식 전반을 대표하지는 않는다는 것이 이 글의 주장이기도 하다. 아래에서 다시 언급하겠지만, 보다 다양한 표현과 교환의 양식과 계기, 사회 전반에서 진행되는 다층적인 시도와 실험 등을 포괄하기 위해서는 좀 더 유연하고 상호적, 소통적 함의를 가질 수 있는 ‘토의민주주의’가 더 나은 선택지로 보인다(이영재 2004; 2010).

### III. 왜곡된 토의의 문제

오랫동안 동안 세계 각지에서 공론조사를 주도하고 전파해 온 피시킨은 공론 조사가 시민들에게 공적인 사안에 대해 충분히 고려할 시간과 환경을 조성하였을 때 그들이 어떠한 결론에 도달할지를 알 수 있는 가장 좋은 방법이라고 주장한다(Fishkin 2009). 블랙박스 속에서 형성된 선호를 그저 산술적으로 취합하기만 하는 것보다 결론의 질, 수용성, 정당성 등 모든 측면에서 훨씬 우월하다는 것이다. 공적 사안에 대한 정보제공과 의견 교환을 통해 시민들은 문제에 대해 보다 균형 잡히고 숙고된 견해를 형성하게 되고, 그 결과 질적으로 향상된 정치적 판단이 가능해진다는 주장이다. 설령 특정 사안에 대한 의견 일치(consensus)에 이르지 못하더라도, 적어도 상호 수용 가능하고 보다 합당한 결론이 도출될 가능성이 커질 것이라는 기대도 중요하다. 토의민주주의자들은 이처럼 열린 토론과 의견 교환을 통한 상호정당화의 과정을 정치적 결정의 중심에 뒀으로써 강제나 강압, 조작이나 선동, 무분별한 추종이나 무원칙한 협상 등의 병리적인 요소를 최대한 제거하려 한다(Cohen 2009; Gutmann and Thompson 2004).

하지만 다수의 비판자들은 집단적 숙의의 과정이 ‘사려 깊음(thoughtfulness)’을 극대화하지도 않고, 도출되는 결과의 측면에서도 토의민주주의자들이 기대하는 것과 같은 긍정적인 효과를 낳지 않는다고 주장한다. 본 논문에서는 이러한 비판을 종합하여 ‘왜곡된 숙의(deliberative distortions)’의 문제로 명명하고자 하는데, 토의민주주의의 이론과 실천에 대한 논의가 본격화된 1990년대 중반 이후로 여러 갈래의 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 이 문제제기를 질문의 형태로 포함하면 대체로 다음과 같은 의구심의 표출이다. 참가자들이 토의의 과정 속에서 과연 자신의 선입견이나 비합리적 동기에 휘둘리지 않고 사실관계에 충실하고 성찰적인 판단을 내릴 것으로 기대할 수 있는가? 그 결과 서로 입장의 차이만 확인하거나 심지어 갈등이 증폭되기 보다는 공동체에 대한 관심과 공적 마인드가 증진될

것인가? 심각한 의견불일치의 상황에서 집단적 숙의를 통해 합의 내지는 상호 수용이 가능한 결론이 도출된다고 믿을 근거가 있는가? 여러 논점이 제기되지만, 숙의 공간 내부의 동학에 대한 회의는 대체로 인지적 왜곡의 문제와 배제의 문제들로 나뉘어진다.

우선 인지적 왜곡의 문제와 관련하여 인지심리학의 연구 결과가 인용되는 경우가 있다. 이러한 연구에 따르면 사람들은 일반적으로 자신의 견해와 상충하는 정보나 주장을 접할 때 그 정보의 타당성이나 주장의 설득력 여부와 관계없이 기존의 입장이나 편견을 강화하는 방향으로 취사선택하는 경향이 넓게 관찰된다고 한다. 만약 이러한 관찰이 사실이라면 토론을 통해서 보다 사실관계에 부합하고 균형 잡힌 집합적 결론이 도출될 것이라는 믿음은 지나치게 낙관적일 수 있다는 비판으로 연결된다. 하지만 이러한 문제제기는 인지과정 일반에 대한 것으로, 미니공중에서와 같은 집합적 숙의의 과정이 상황을 더 악화시킨다고 볼 근거는 딱히 찾기 어렵다.

인지적 왜곡의 문제와 관해 보다 영향력 있는 비판은 선스타인(Cass Sunstein)이 제기한 바 있다(Sunstein 2002; Mendelberg 2002). 이른바 ‘집단극화(group polarization)’의 문제인데, 집합적 숙의의 과정이 토의민주주의자들의 기대와는 반대로 참여자들의 전체적인 견해를 더욱 극단화시키는 경향이 있다는 주장이다. 즉 숙의의 과정을 거치면 견해가 온건해지거나 다양해져서 중도로 수렴하는 것이 아니라, 다수의 주장, 그 중에서도 특히 극단적 견해의 방향으로 참여자들이 이동하게 된다는 것이다. 선스타인에 따르면 이러한 극화를 일으키는 근본적인 동학은 평판과 자기인식 등 인정(social recognition)의 문제이다. 사람들은 일반적으로 집단의 구성원들 및 자기 자신에게 긍정적인 이미지로 비춰지고 싶어 하는데, 이러한 심리적 정향이 논쟁적인 사안에 대한 선명하고 극단적인 주장이 갖는 수사적 유리함과 결합되어, 애초의 의견의 기울어진 운동장이 한쪽으로 더욱 기울어 현상이 나타난다는 것이다. 요컨대 정보교환과 토론의 과정을 거쳐서 도출되는 집합적 판단이 겉으로는 학습과 숙의의 결과물처럼 보일 수 있지만,

실제로는 비인지적이고 비합리적인 심리적 요인에 의해 좌우된다는 주장이다.

토의민주주의에 대해 자주 제기되는 두 번째의 비판은 배제와 불평등의 문제이다(Lupia and Norton 2017; Sanders 1997; Shapiro 1999, 2017; Walzer 1999; Young 1996, 2001). 영(Iris Marion Young)을 비롯한 다수의 비판자들은 눈에 잘 띄지 않는 미묘한 형태의 배제에 특히 주목한다. 특정한 사회 집단이나 개인을 사회적 논의의 장에서 원천적으로 배제하는 형태의 차별은 대부분의 민주 국가에서 예전보다 드물게 관찰된다. 설령 그런 경우가 존재하더라도 이에 대한 대응은 주어진 법과 제도 하에서 다방면으로 이루어질 수 있을 것이다. 하지만 비판자들은 이보다 감지하기 어려운 형태의 차별에 주목하는데, 이른바 ‘내적(internal) 배제’ 혹은 ‘비공식적 배제’의 문제이다(Young 2001). 우선 ‘말하고 듣는 방식’의 문제가 있다. 토론의 공간에서 흔히 관찰되는 현상 중 하나는 말투, 복장, 외모, 성별 등의 외적인 요인이 주장 자체의 설득력으로 연결되는 경향이다. 예컨대 특정 지역의 사투리를 심하게 구사하는 어리숙한 외모의 노년 여성의 주장보다는, 깔끔한 옷차림과 차분한 어투를 가진 중년 남성의 주장에 사람들이 더 쉽게 설득당할 것이라는 문제제기이다. 문제는 이러한 요인들에 있어서의 차이가 근저의 사회경제적 불평등의 반영일 가능성이 크다는 점이다. 복잡한 문제를 다루는 토론의 공간에서 이성적 논증, 논리적 일관성, 증거에 기반한 단계적 주장 등의 말하기와 듣기 태도를 보여주는 사람들은 아무래도 상당한 수준의 경제력과 교육수준을 보유하고 있을 가능성이 크기 때문이다.

이어서 비판자들은 말하고 듣는 방식에서 드러나는 불평등보다 더 깊고 구조적인 형태의 불평등도 존재한다고 지적한다. 숙의의 조건과 내용의 제약에 대한 것인데, 미니공중과 같은 공식적인 숙의의 장에 부쳐지는 사안의 범주는 애초에 관련된 문제에 대한 급진적이고 구조적인 문제제기를 원천적으로 배제하는 제한된 대안만을 선택지로 하는 경우가 대부분이라는 지적이다. 예컨대 한 도시의 교육예산을 어떻게 배분할 것인가의 문제로 의제가 설정될 경우, 역설적으로 교육과 관련한 다양한 문제를 초래하는 근본적인 지점(예컨대 소득, 인종, 성별 등

에 의해 구조화된 불평등의 문제)에 대한 토론과 대안모색이 가로막힐 가능성이 크다는 것이다. 의제 설정의 역량이 사회적으로 불평등하게 배분된 것은 곧 관련된 문제에 대한 헤게모니적 담론이 존재한다는 말이기도 하다. 참가자들 스스로가 분명하게 인지하지는 못하더라도, 그들의 선호나 가치관이 이러한 헤게모니 속에서 체계적으로 왜곡되었을 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

비판자들의 입장에서 이러한 다층적인 배제의 문제는 결국 구조적 불평등의 문제로 환원된다. 이성, 합리성, 보편성 등에 대한 강조는 결국 특정한 사회문화적 자본을 축적한 집단에 유리하게 작용할 수 밖에 없는데, 이 측면에서의 차이는 곧 기저의 사회경제적 불평등의 반영이기 때문이다. 이 관점에서 보면 이성적 토의와 합의를 강조하는 토의민주주의자들은 공적 토론의 조건과 내용이 권력관계에 의해 형성되는 측면을 충분히 민감하게 포착하지 못하는 “반정치적 편견”에 빠져있다는 비판이 가능하다(Walzer 1999, 67). 우리 시대의 가장 시급한 정치적 문제는 토의의 불충분이 아니라, 민주주의 정치과정이 강력한 사적인 이해관계와 엘리트들의 담론장 장악에 의해 구조적으로 왜곡되어 있다는 점이라는 주장이기도 하다(Shapiro 2017). 이상의 비판적인 문제의식은 구조적인 불평등을 해소하기 위해서는 차분한 토의보다는 부당함에 분노하고 정의를 달성하려는 열정을 가진 사회적 약자들의 연대와 조직화, 직접행동이 필요하다는 결론으로 자주 이어진다.

지금까지 약술한 인지적 왜곡과 배제의 문제는 집합적 숙의의 내적 동학에 대한 심각한 문제제기이다. 한편으로는 사회적 승인과 같은 비인지적, 비합리적 선호 형성 메커니즘이, 다른 한편으로는 구조적 불평등의 문제가 숙의의 공간으로 침투하여 그 과정과 결과를 왜곡시킨다는 비판이다. 그렇다면 집합적 숙의의 결과물이 사실관계에 보다 충실하고 성찰적인 판단이라고 기대할 근거가 훼손될 것이다. 기존의 편견이나 선입견이 증폭되면서 유의미한 견해 변화를 이끌어내지 못하거나, 설령 숙의 과정 속에서 의견의 변화가 관찰되더라도 그것이 사회적 압력과 권력관계, 불평등이라는 비숙의적 요인에 의해 발생한 것일 가능성이 크

기 때문이다.

이상의 비판이 제기하는 논점들은 매우 심각한 것이고, 또 토의민주주의의 이론과 실천에서 공히 중요하게 고려되어야 한다. 하지만 토의민주주의자들은 이 각각의 비판에 대해 설득력 있는 반박이 가능하다고 주장한다. 여기서 구체적인 내용을 자세히 보고할 수는 없지만, 그간 상당히 축적된 경험적 사례에 대한 연구결과를 종합해보면 다음과 같은 잠정적인 결론이 가능하다(Bächtiger and Simon Beste 2017; Curato et al. 2017; Fishkin 2012; Siu 2017; Thompson 2008). 우선 위에서 언급된 인지적 비합리성과 불평등에 관한 쟁점들은 일반화된 결론 도출이 상당히 어려운 형태의 문제로서, 왜곡된 숙의의 패턴을 보여주는 몇몇 사례에 대한 분석이 숙의 포럼의 무용함을 정당화하기는 힘들다. 실제로 토의민주주의자들은 비판자들의 주장이 경험적으로 뒷받침되지 않는다는 점을 역으로 지적한다. 예컨대 이들은 숙의 과정 속에서 참가자들의 견해 변화가 상당히 유의미한 수준으로 관찰되고, 이것이 결과적으로 관련 사안에 대한 지식 증가나 공적 마인드 함양, 반대의견에 대한 존중 등으로 연결되는 패턴이 매우 일관되게 관찰된다고 보고한다.<sup>3)</sup> 심지어는 구성원들 사이의 갈등의 골이 상당히 깊은 사회에서도 집단적 숙의가 상호 인정과 이해, 경우에 따라서는 타협안의 도출과 연대감의 형성으로 이어지는 사례도 다수 존재한다고 한다. 또 불평등이나 극화에 의한 왜곡을 보여주는 사례보다 사회경제적 특권층과 헤게모니적 담론에 대한 비판적 시각이 토의 과정을 통해 오히려 증폭되는 사례가 더 많고, 더 나아가 전통적인 소외계층의 역량을 강화시키는 효과 또한 견고하게 관찰된다고 한다(Gutmann and Thompson 2004, 42-43; Young 2000, 35-36).

3) 언론 보도를 통해 볼 때 신고리 위원회에 참여한 많은 시민들도 그 경험에 대해 상당히 긍정적인 평가를 내린 것으로 보인다. 실제로 마지막 합숙 과정 참가율이 모두의 예상을 뛰어 넘는 98%에 달했고, 이들 중 상당수는 이번 토의 과정을 통해 적절한 기회가 주어지고 전문가의 도움을 받는다면 복잡하고 논쟁적인 문제도 현명하게 해소할 방법을 찾아나갈 수 있다는 자신감을 얻었다고 보고하고 있다. 시민참여단의 93% 정도가 최종결과가 자신의 견해와 다르더라도 수용할 것이라고 응답한 대목도 중요하다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2017).

토의민주주의자들의 반박에서 주목해야 할 또 다른 중요한 문제는 숙의 공간의 구체적인 제도설계에 따라 위의 논점들과 관련해서 큰 편차가 발생할 수 있다는 점이다. 보다 구체적으로 참가자들의 선정에 왜곡이나 편향이 없는지, 의제 설정을 얼마나 명확하게 하는지, 분임토의를 이끄는 모더레이터(moderator)가 얼마나 공정하고 능숙하게 토의를 진행하는지, 참가자들에게 발언의 기회가 공정하고 실질적으로 보장되는지, 과정 전반에 대한 공개성과 투명성을 어느 수위에서 유지하는지, 전문가의 역할을 어떻게 설정하는지 등의 문제가 숙의 과정의 왜곡과 편향을 최소화하는 데에 특히 중요한 것으로 보고된다. 이 각각의 문제는 물론 숙의의 공간을 설계하고 운영할 때 실무적으로 고려해야 하는 것이기도 하지만, 토의민주주의 전반의 문제의식을 살려내는 것과 관련해서도 중요한 함의를 갖는다. 충분한 준비 없이 시작되고 어설프게 진행된 숙의 포럼의 사례를 통해 집합적 토의 자체의 무용함을 주장하는 것은 부당하기 때문이다. 지금까지 축적된 사례와 실험을 종합적으로 판단해 보면 숙의가 전혀 쓸모가 없거나 심지어 문제를 더 악화시킬 수 있다는 일반화가 정당화되지는 않는다. 적어도 숙의 공간 내부의 동학과 관련하여서는 토의민주주의의 규범적 호소력, 실천적 잠재력 및 적용가능성은 여전히 기각되지 않았다고 보는 것이 합당하다.

#### IV. 숙의와 민주주의

앞 절에서의 논의는 집단적 숙의의 공간 내부의 동학에서 발생하는 왜곡의 가능성에 대한 것이었다. 이제 초점을 다소 달리하여 이 절에서 살펴볼 문제는 숙의 공간 내부와 외부의 관계에 대한 것이다. 이는 숙의 공간 내부의 동학에 대해 제기되는 의문이 해소되더라도 여전히 살아남는 성격의 문제인데, 특히 민주주

의이론의 관점에서 더 중요한 논점이기도 하다. 서두에서는 이를 토의민주주의라는 용어를 구성하는 두 개념, 즉 ‘숙의’와 ‘민주주의’ 사이의 갈등 내지는 긴장관계로 표현하였는데, 지금까지 이 문제는 대체로 ‘숙의’와 ‘참여’의 갈등이라는 관점에서 언급되어 왔다. 하지만 숙의와 참여가 갈등을 일으킬 수 있다는 명제는 그 자체로 큰 직관적 호소력을 갖지는 않는다. 공론화위원회의 사례를 생각해 보더라도 시민들의 ‘참여’는 주최측의 입장과 언론의 보도, 학계와 시민사회의 관심 속에서 공히 중요한 가치로 부각되었다. 또 이론적인 수위에서도 대부분의 토의민주주의에 대한 논의에서 좁은 의미의 정치권을 벗어나 시민들의 참여와 관여를 이끌어내려는 문제의식을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 그렇다면 숙의와 참여가 길항관계에 놓일 수 있다는 것은 어떤 의미인가?

사실 이 가능성은 비교적 초기부터 토의민주주의자들 스스로에 의해 제기되어 왔다(Offe and Preuss 1991, 167; Thompson 2008). 최근에는 피시킨도 민주주의에 대한 논의의 전통에서 포괄성(inclusiveness)와 사려 깊음(thoughtfulness)의 두 가치가 결합 불가능한 것으로 여겨져 왔다는 점을 언급하면서 공론조사를 통해 이 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있다고 주장한다(Fishkin 2009). 참여와 숙의의 갈등에는 두 측면이 있다. 만약 일반 시민들을 넓게 포함시키고 이들에게 사안에 대한 결정권을 부여하는 데에 집중할 경우, 자칫 차분한 숙의가 어려워지면서 이성적인 토론과 균형 잡힌 판단을 방해할 수 있다. 참여의 극대화가 숙의의 결핍으로 연결될 수 있는 것이다. 반대로 숙의의 질과 사려 깊음 결정에만 너무 초점을 맞출 경우, 시민참여단이 외부의 일반 대중들과는 유리된 다른 의미의 엘리트 집단처럼 기능할 위험성이 있다. 숙의의 가치가 확보될 수 있을지 모르지만, 대표성과 정당성의 문제가 발생하면서 참여의 가치가 훼손되는 것이다.

지금까지 다수의 토의민주주의자들은 대체로 후자보다는 전자의 우려에 더 민감하게 반응해왔다고 할 수 있다. 이 점에 있어서 한국의 토의민주주의자들도 예외는 아니다(김주성 2011; 오현철 2006, 2009; 이지문 2017; 장동진 2012). 기존 대의제의 한계를 인식하면서 정책 결정 과정에 일반 시민들을 포함하는 방향

으로 참여의 범위를 확대하는 것까지는 동의하더라도, 이러한 변화 때문에 토의와 결정 공간에서의 숙의의 질을 훼손해서는 안 된다는 문제의식이 강하게 작동했던 것이다. 특히 미니공중에서의 숙의나 추첨에 의해 구성되는 시민회의의 제도설계가 이러한 고려 속에서 탄생한 것으로 볼 수 있다. 공론장과 시민사회에서 자생적, 무정형적으로 진행되는 논쟁에 의존하기 보다는, 소수의 시민참여단을 대상으로 꼼꼼하게 기획된 틀 속에서 숙의를 운영함으로써 차분하고 정제된 견해의 형성을 유도하는 것이다.

그러나 반대로 참여에 방점을 찍으면서 숙의에 대한 지나친 강조를 우려하는 목소리도 분명 존재한다. 이들은 근거제시와 상호정당화를 통해 집합적 결정의 질을 향상시키고 정당성을 확보하려는 토의민주주의의 전반적인 문제의식에 동의하면서도, 숙의의 공간이 소수의 시민참여단으로 구성된 미니공중이나 시민회의에 국한되는 경향에 제동을 건다. 즉 이들은 공론화위원회처럼 특수한 목표를 가지고 한시적으로 운영되는 인위적인 숙의의 공간보다는 정치적 공론장 전반으로 시야를 확대할 것을 요청한다. 이 주장을 더 면밀히 검토하기 위해 아래에서는 페이트만(Carole Pateman)과 라폰트(Cristina Lafont)의 논변에 주목한다.

페이트만의 주장은 상당히 명료한 형태로 제시된다(Pateman 2012). 미니공중에서 일어나는 ‘숙의’는 비록 일반 시민들의 ‘참여’에 의해 진행되지만, 이것은 자신을 비롯한 참여민주주의자들이 주창하는 것과 같은 의미의 ‘참여’라고 볼 수 없다는 것이 그 요지이다. 페이트만은 최근 들어 세계 각지에서 꽤나 널리 시행되고 있는 참여예산제(Participatory Budgeting)를 그 원형으로 작동한 브라질 포르투 알레그레의 사례와 대조하면서 논지를 전개한다. 여기서 중요한 것은 포르투 알레그레의 참여예산제가 간헐적으로만 시행되는 관주도의 행사가 아니었다는 점이다. 대신 도시의 예산과 관련된 계획을 세우고 집행을 감시하는 상설화된 기구가 다단계로 설계되어 있었고, 여기에 참여하는 것은 특별한 자격 요건 없이 주민들 누구에게나 열려 있는 권리였던 것이다. 또 예산 관련 사안의 전 단계가 시민들에 의해 직접 결정되거나, 혹은 시민들이 그 목적을 위해 선출한

시민대표에 의해 결정되는 구조를 갖추었다. 의제설정이나 결정의 권한이 정치인들이나 관료들이 아니라 시민들에게 오롯이 부여되었던 것이다. 포르투 알레그레의 참여예산제가 교육, 보건, 의료, 기반시설 등의 측면에서 상당한 성과를 거두었다는 점은 이제 널리 알려져 있다. 하지만 페이트만은 이후 세계 각지에서 시도되고 있는 참여예산제의 사례에서 이러한 강한 참여민주주의의 요소를 발견하기 어렵다고 지적한다. 시민들의 참여가 당연한 권리로서 모두에게 열려 있기 보다는 주최측이 정한 기준에 따라 특별히 선발되어 운영되는 경우가 대부분이고, 그나마 참여하게 된 시민들조차도 사안에 대해 결정권을 갖는 것이 아니라 행정관료나 정치인들이 실질적인 결정을 내리기 전 단계에서 여론의 향방과 관련된 정보를 제공하거나 정책적 조언을 하는 역할에 그친다는 것이다. 심지어 정권이나 정당, 정치인들이 이미 내린 결론에 힘을 실어주는 보여주기 식 이벤트로 전략하는 경우도 상당하다는 것이 페이트만의 지적이다.

페이트만의 입장은 단호하다. 이런 식의 비정규적인 정책권고 역할 정도가 결국 토의민주주의가 제도화되는 방식이라면, 이에 대해 큰 의미를 부여하며 민주주의의 새로운 모델로 칭송하는 것은 어불성설이라는 주장이다. 보다 일반적으로, 공론화위원회처럼 특정한 사안을 다루게끔 일회성으로 조직되는 미니공중은 결과적으로 좀 더 큰 규모의 포커스그룹과 별로 다를 바가 없다는 주장이기도 하다. 본인이 내세우는 참여민주주의의 비전과 거리가 먼 것은 물론이고, 실상 기존의 대의제 하에서 일반적으로 정착된 정치과정 및 제도와의 차별성도 그리 크지 않다는 것이다.

한편 라폰트의 주장은 ‘참여’의 가치를 강조하면서 미니공중을 비판한다는 점에서 일견 페이트만과 유사하게 보이는 측면이 있지만, 그 구체적인 내용은 작지 않은 차이를 보인다(Lafont 2015; 2017). 그녀는 미니공중의 시도가, 특히 시민참여단에게 주어진 사안에 대한 정책적 결정권이 부여될 경우, 간단치 않은 민주적 정당성의 문제를 낳는다는 점에 주목한다. 피시킨을 비롯한 주창자들은 미니공중의 제도화를 통해서 토의민주주의의 두 핵심적인 가치, 즉 높은 숙의의 질과

민주적 대표성이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있을 것이라 생각한다. 즉 무작위 추출과 통계적 보정 방식을 통해 인구학적 대표성을 갖춘 시민참여단이라는 소우주를 구성함으로써 민주적 대표성을 달성하고, 정보제공과 토론이 이루어지는 숙의라는 여과장치를 통해 사려 깊음을 확보한다는 것이다. 이른바 ‘거울(mirror)’과 ‘필터(filter)’의 동시 작동이다(Fishkin 2009). 그러나 라폰트는 이 주장이 허구라고 비판한다. 핵심적인 이유는 미니공중에서의 토론과 결정이 ‘실제 시민들(actual people)’이 아니라 인위적으로 추출된 ‘반사실적 시민들(counterfactual people)’에 의해 이루어지기 때문이다. 일반 시민들의 입장에서는 사실 우연한 계기로 미니공중에 참여하게 된 사람들이 통계적, 인구학적 범주 말고는 나와 비슷하다고 생각할 이유가 굳이 없고, 또 그들이 내려진 결정에 대해 정치적, 법적 책임을 떠안는 것도 아닌 상황에서 내가 그들의 결정을 곧 ‘나의 결정’이라고 간주해야 할 이유가 딱히 없다는 것이다. 정작 나는 숙의가 이루어지는 자리에 있지도 않았고, 그 자리에 있는 사람들이 나를 설득하려는 노력도 기울이지 않았다면 시민참여단이 내린 결정에 정당성을 부여해야 할 근거가 없다는 주장이다. 이것이 곧 라폰트가 말하는 민주적 정당성의 문제이다. 숙의라는 ‘필터’를 거친 이후의 시민참여단은 어디까지나 실제 시민들의 프록시(proxy)일 뿐, 시민들 자체와 동일시 되어서는 안 된다는 것이다. 이 관점에서 보면 미니공중을 통해서 ‘숙의’와 ‘사려 깊음’의 가치는 보존할 수 있을지 모르지만, ‘참여’와 ‘민주주의’의 측면에서는 꽤나 문제적인 상황이 발생한다.

페이트만과 라폰트는 ‘참여’의 관점에서 미니공중의 ‘숙의’를 비판적으로 바라보고 있다는 점에서 공통되지만, 이들의 주장은 상당히 다른 결을 갖고 있다. 페이트만의 미니공중에 대한 비판은 자신이 오랫동안 주장해 온 참여민주주의의 관점에서 제기된다(Pateman 1970). 페이트만에 따르면 참여민주주의의 비전은 ‘민주주의의 민주화’라는 명제로 집약될 수 있다. 여기서의 ‘참여’는 투표나 소극적인 의미에서의 의견 표명 같은 활동이 아니라, 특정한 조직의 의사결정 과정에 동등한 구성원으로서 함께 하는 것을 뜻한다. 이러한 강한 의미의 참여는 곧 그

공동체의 상호작용의 조건을 구성하는 권위 구조가 구성원들에 의해 직접 형성된다는 것을 뜻한다. 페이트만은 이러한 과정을 통해 좁은 의미의 권력의 소재지를 넘어서 일터, 가족, 고등교육기관을 비롯한 사회 전반의 권위구조가 민주화된 사회를 ‘참여적 사회(participatory society)’라고 부르며, 이를 실현하는 것이 민주적 정체를 달성하기 위한 필수 조건이라고 역설한다. 참여를 통한 권위구조의 민주화가 민주주의에 필수적인 이유는 바로 이를 통해서만 시민들이 그들의 삶을 구성하는 핵심적인 조건과 환경을 스스로 결정하고 통제할 수 있기 때문이다. 이것이 곧 민주주의가 추구하는 집합적 자기결정(collective self-determination)의 의미라는 것이다. 이 관점에서 보면 미니공중의 한계는 분명하다. 우선 그 과정이 모든 시민에게 권리로서 열려있지 않고, 특정한 사안에 대해 일회적 내지는 간헐적으로만 운영되며, 가장 중요하게는 결정권을 결여한 자문 내지는 정보 제공의 역할에 머문다는 점이다. 이러한 비판은 결국 민주주의의 심화를 위해서는 기존의 대의제를 뛰어 넘는 참여민주주의적 요소의 전면적 도입이 요청된다는 주장으로 연결된다.

라폰트는 보다 조심스러운 접근을 취한다. 페이트만의 경우에서처럼 시민들 스스로가 결정권을 행사하느냐가 핵심적으로 중요해지는 것이 아니라, 실제 시민들의 극소수로 인위적으로 조직되어 외부와 단절적으로 운영되는 미니공중에서의 숙의가 갖는 민주적 정당성의 문제가 중심이 된다. 즉 라폰트의 주장은 미니공중에 정책에 대한 결정권을 부여하자는 것이 아니다. 오히려 결정권을 부여할 경우 정당성 결핍의 문제가 더욱 악화되기 때문이다. 대신 라폰트는 자신의 대안적 접근을 “보다 참여적인 토의민주주의”로 명명한다(Lafont 2017, 95). 논쟁적인 사안을 돌파하기 위해 미니공중과 같은 지름길에 의존하지 말고, 장기적인 관점에서 사회 전체의 토의 역량을 키우는 방도를 모색하자는 주장이다. 결국 민주적 정당성을 위해 중요한 것은 집합적 결정의 수신자가 되는 시민들이 그 결정을 납득하고 받아들일 수 있는 근거 제시와 정당화의 포괄적인 과정에 참여했다고 볼 수 있느냐의 문제이다. 이 때의 참여는 반드시 페이트만의 경우에서처

럼 결정권의 행사를 뜻하는 것이 아니라, 보다 넓은 사회적 토의와 영향력 행사의 과정을 포괄하는 것이다. 미니공중은 이러한 사회적 토의에서 중요한 축을 형성할 수 있지만, 그것이 정치적 공론장에서의 토의를 대체할 수는 없다. 이러한 이유로 라폰트는 토의민주주의의 문제의식이 미니공중의 형태로 국한되어 제도화되는 경향에 반대한다. 물론 미니공중이 유용한 경우가 있지만, 더 중요한 것은 그 산물이 시민사회 전체의 토의 활성화에 기여하며 정치적 영향력으로 연결되는 것이다. 사회 전반의 토의 역량에 의해 뒷받침되지 않고서는 민주적 정당성은 물론 토의민주주의 실험 자체의 자생력도 확보할 수 없기 때문이다.

사실 라폰트와 유사한 문제의식에서 토의민주주의의 확장적 이해를 주장해 온 논자들은 더 있다. 체임버스(Simone Chambers)나 드라이젝(John Dryzek)의 경우가 대표적이다. 체임버스 역시 기존의 토의민주주의의 이론과 실천 양 측면에서 공히 ‘민주주의’보다는 ‘숙의’에 더 방점이 찍혀 있다는 문제를 제기하면서, 숙의를 ‘대중 민주주의(mass democracy)’의 차원으로 적극 끌어올 것을 주장한다(Chambers 2009; 2012). 일회적으로 조직된 공간이나 엘리트 중심의 기구에서 질 높은 토론과 지혜로운 결론 도출에 몰두하게 되면 일반시민들로부터 절연된 폐쇄된 공간 속의 ‘숙의’만 남고 ‘참여’와 ‘민주주의’가 뒷전으로 밀려날 것을 우려하는 것이다. 이런 맥락에서 체임버스는 선거 캠페인, 국민투표, 미디어 등의 다른 정치과정과 제도가 얼마나 숙의적인지를 또한 따져 물을 것을 제안한다. 이를 통해 궁극적으로는 토의민주주의가 대의민주주의 및 참여민주주의와 보완적으로 작동하는 방안을 모색해야 한다는 문제의식이다. 이러한 곳들이 애당초 숙의의 공간이 아니라고 치부하게 될 경우, 사회 전반에서 얼마나 유의미한 토의가 이루어지느냐의 중요한 문제를 원천적으로 배제해버리게 되기 때문이다.

드라이젝도 유사한 문제제기를 통해 ‘토의 역량(deliberative capacity)’이라는 개념을 제안한다(Dryzek 2009). 권한 공간에서 이루어지는 집합적 의사결정이 사회 전반에서 다층적으로 진행되는 담론과 어떤 관계를 맺는지에 주목하는 견해이다. 드라이젝은 공론장(public space), 권한 공간(empowered space), 전달(transmission),

책임성(accountability), 결정성(decisiveness), 메타합의(meta-consensus) 등 여섯 가지의 초점을 제시하고, 각각의 공간과 기제가 진정성과 포용성을 확보하고 있는지, 이들 사이의 환류가 제대로 작동하는지, 그리하여 숙의 과정 전반이 집합적 의사결정에 유의미한 영향력(consequentiality)을 행사하는지 등의 문제를 구체적인 사례를 통해 분석할 것을 제안한다. 드라이젝은 이 분석틀이 비교사례연구를 위해 활용되어, 궁극적으로는 기존의 정량적인 지표에 의존하는 방식을 탈피해 보다 본격적으로 민주주의의 공고화와 심화의 수준을 평가하는 잣대가 될 수 있을 것이라 기대한다.

이상의 문제의식을 염두에 두면 공론화위원회의 성과를 판단하는 기준 또한 보다 다각화되어야 한다는 점을 알 수 있다. 논문의 서두에서 언급한 것처럼 공론화위원회를 특정 사안에 대한 사회적 합의 도출을 목표로 하는 갈등관리 기구로만 인식하게 될 경우, 자칫 몇 달 동안 진행된 숙의 과정을 통해 사회적인 논쟁을 잠재울 수 있는 묘안이 결론으로 도출되었는지의 문제에만 집중하게 될 위험성이 있다. 하지만 방금 살펴본 논자들의 주장에서 보듯이 공론화위원회처럼 제한된 시공간에서의 숙의가 사회 전체의 숙의 역량과 민주적 정당성과 어떤 관계를 갖는지의 문제에 천착하게 되면 논의의 초점은 사뭇 달라진다. 공론화 과정이 얼마나 사회적 논의를 촉발하였고, 어떤 방식으로 유의미한 정보와 논점을 제공하며 그 사안에 대한 시민들의 이해도와 판단력을 향상시켰으며, 결과적으로 도출된 결론에 대해 일반 시민들이 어떠한 정도의 수용성과 정당성을 부여하였는지 등을 묻게 되는 것이다.

## V. 토의민주주의의 이론과 제도화에 대한 함의

이제 이상의 논의가 갖는 함의를 두 갈래로 탐색해 보고자 한다. 먼저 토의민주주의의 이론과 관련된 논점을 몇 짚어본 후에, 다음으로 제도화에 대한 시사점을 찾아본다.

토의민주주의의 이론적 자원 및 지난 전개 과정과 관련해서 언급할 첫 번째 지점은 사회전체의 토의 역량을 강조하는 최근 논의의 이론적 토대를 하버마스(Jürgen Habermas)의 민주주의이론에서 찾을 수 있다는 해석이다. 하버마스는 『사실성과 타당성』에서 이른바 ‘토의정치의 이중궤도 모델(the two-track model of deliberative politics)’을 발전시킨다.<sup>4)</sup> 이 모델은 의회를 중심으로 한 공적인 결정기관인 이른바 ‘강한 공중(strong public)’ 내지는 ‘중심부(core)’와, 시민사회와 공론장으로 구성되는 ‘약한 공중(weak public)’ 내지는 ‘주변부(periphery)’를 구분한다. 법의 정당성과 입헌민주주의의 규범적 원리는 이 관점에서 권력의 순환의 문제로 표현되기도 하는데, 바로 ‘약한 공중’에서 발원한 ‘의사소통권력’이 공적인 제도로서의 ‘강한 공중’의 결정에 방향성을 제시하고 한계를 설정하는 것이 핵심이다. 사회적 문제를 발견하고 의제화하며, 경우에 따라서는 해결책을 제시하는 시민사회의 정치적 요구가 제도권 정치와 행정기관의 결정과 집행에 충실히 반영되는 것이 바로 하버마스가 말하는 토의정치에서 권력이 선순환하는 모습이다. 이러한 선순환이 이루어질 경우 ‘행정권력’이 ‘의사소통권력’에 반하는 방식으로 자의적으로 정책을 결정하거나 집행하지 못하게 될 것이며, 사회권력이 행정권력을 통해 시민사회로 병리적으로 침투하는 것도 막을 수 있다. 그러한 순환의 핵심 고리가 바로 법이라고 할 수 있는데, 법은 정치적 공론장에서 표출되는 ‘생활세계’의 언어를 행정권력과 화폐로 대표되는 ‘체계’가 받아들일 수 있

---

4) 하버마스의 토의정치 모델에 대한 이 단락의 기술은 김주형(2018, 40-41)에서 가져온 것이다.

는 언어로 전환하여 이들을 규율할 수 있는 역량을 갖고 있기 때문이다. 이러한 하버마스의 핵심적인 문제의식은 다음의 문장에 잘 집약되고 있다. “토의정치의 성공은 [...] 의사소통의 절차와 조건의 제도화, 그리고 제도화된 숙의과정과 비공식적으로 형성되는 여론의 상호작용에 달려 있다”(Habermas 1996, 298). 요컨대 하버마스의 토의정치 이론은 중심부와 주변부 두 트랙의 역할을 각각 강조하지만, 둘의 연결 내지는 상호작용의 방향성을 결정적으로 중요하게 고려한다. 이 관점에서 보면 미니공중과 같은 토의민주주의의 제도가 기존의 대의제를 ‘대체’ 하느냐의 질문은 애당초 너무 단선적인 것이라고 볼 수 있다. 대신 미니공중이 중심부와 주변부 각각에 어떠한 파급력을 갖는지를 다층적으로 분석할 필요가 생긴다. 하버마스의 민주주의이론은 토의민주주의의 ‘1세대’로서 이후의 이론적 발전 과정을 통해 다른 논자들에 의해 마치 ‘극복’된 것처럼 간주되는 것을 자주 보게 된다(Elstub 2010). 하지만 앞 절에서 제기한 문제의식과 관련하여 오히려 하버마스가 1990년대 초반부터 주장해온 토의정치 이론이 최근 미니공중을 중심으로 선회하는 토의민주주의에 대한 담론을 다각화하는 데에 오히려 비판적으로 기여할 바가 적지 않다고 생각된다.

두 번째 논점은 최근 많은 주목을 받고 있는 이른바 ‘토의민주주의의 체계적 전환(the systemic turn of deliberative democracy)’에 대한 것이다(Mansbridge et al. 2012). 앞 절에서 살펴본 논자들의 관점은 고립된 숙의의 계기가 아니라 사회 전체의 토의 역량을 중요하게 고려한다는 점에서 최근의 ‘체계적 전환’과 문제의식을 공유하는 측면이 있다. 그러나 초점의 미묘한 차이가 사소하지 않은 실천적 함의로 이어지는 지점을 언급할 필요가 있다. ‘토의체계’ 주창자들도 토의민주주의의 이상을 미니공중과 같은 특수한 형식을 벗어나 사회 전체로 확장하여 추구하고자 한다. 이를 위해 토의민주주의의 다양한 실험뿐만 아니라 일반적으로 비숙의적(non-deliberative)일 수 있는 정치활동과 제도를 분석의 틀로 포함하여 이들간의 관계를 부각시킨다. 예컨대 정부기관, 정당, 전문가 집단, 언론, 이익집단, 사회운동 등이 그러한데, 이 각각의 내부에서 진행되는 활동은 비록 숙의의 이상

에 완벽히 부합하지 않더라도, 체계 전체의 관점에서 보았을 때 정책결정 및 입법을 위한 정보 및 관점의 제공을 통해 숙의에 기여할 수 있다고 보는 것이다. 즉 토의체계 분석은 넓은 의미의 정치과정을 구성하는 다양한 공식, 비공식 기구, 포럼, 실천 등이 숙의의 맥락에서 분업적으로 상호 연계되는 복합적 구조를 상징하고 있다. 그러나 본 논문의 문제의식은, 다시 한번 라폰트의 표현을 빌리자면, “체계-중심이 아니라 시민-중심”의 관점을 견지하는 것이 중요하다는 것이었다(Lafont 2017, 94). 즉 체계 전체를 놓고 보았을 때 결과적으로 얼마나 효과적인 숙의가 일어나는가가 아니라, 시민들이 각자 그리고 집합적으로 어떻게 공론장에서의 토의에 관여, 기여, 참여하는가가 핵심인 것이다. 관련하여 전문가나 이익집단, 시민단체 등이 상호보완적인 역할을 수행하면서 특정 사안에 대해 상당히 풍부한 논의를 진행하고 결과적으로 도출되는 정책의 질을 향상시켰지만, 정작 그 과정에서 일반 시민들의 관여나 참여는 미미한 경우를 상정해 볼 수 있다. 토의체계 전체에서 달성되는 숙의의 질을 분석의 초점으로 할 경우 이 상황은 특별히 문제될 것이 없다. 하지만 이러한 평가는 체계의 산출을 극대화하기 위해 구성원들의 각자의 역량과 기여를 소홀히 하는 기능주의적 관점의 위험성을 갖고 있다. 시민들 스스로가 참여하는 공론장에서의 토의를 다른 기구나 제도 등의 기능적 등가물로 치환해버릴 수 있기 때문이다(Owen and Smith 2015).

이 마지막 지점은 이론적 측면에서의 세 번째 논점과 연결된다. 다방면으로 진행되는 넓은 사회적 토의의 과정에 대한 시민들의 참여를 확보하기 위해서는 보다 포괄적이고 유연한 방식으로 토의민주주의의 문제의식을 재구성할 필요가 있다(유홍립 2014; Chambers 2012; Curato et al. 2017; Young 2000). 단적으로 말하자면 집단적 숙의가 반드시 세미나실에서의 학술적 토론과 같은 질서정연하고 엄숙한 형태로 국한되어서는 곤란하다. 이와 같은 방식으로 숙의의 양식과 공간을 한정하게 될 경우 또 다른 배제적인 효과를 가질 수 있기 때문이다. 시민사회와 공론장에서의 문제제기, 대안모색, 논쟁은 부정형적이기 십상이고, 때로는 급진적인 내용과 양식을 취할 수도 있다. 감정과 수사에 호소하는 것이 숙의

과정에 방해가 된다는 일반적인 결론도 성급한 것일 수 있다. 중요한 것은 다양한 양상으로 전개되는 문제제기와 의견교환이 시민들의 비판적 사고와 성찰을 촉진시키느냐의 문제이다. 집회나 시위, 직접행동 등도 이러한 측면에서 기여하는 바가 작지 않다. 의제로 상정되지 못했던 부정의의 문제를 부각시키고, 구체적인 경험에 기반한 문제제기를 통해 사안에 대한 논점과 시각을 다양화하는 데에 큰 역할을 할 수 있기 때문이다. 물론 행동주의적인 참여 또한 설득을 위한 상호 존중, 상호 정당화와 근거제시의 과정에 열려있어야 할 것이다. 이 요건을 갖춘다면 이러한 형태와 방식의 참여 또한 토의민주주의의 중요한 구성요소로 보지 말아야 할 이유는 없다.

이 관점에서 보면 영(Young)의 경우가 특히 흥미롭다. 잘 알려진 것처럼 영은 90년대 중반부터 행동주의의 관점에서 토의민주주의의 배제적 전제와 효과를 강하게 비판하는 글을 여럿 발표한 바 있다. 하지만 동시에 영은 숙의에 대한 보다 유연하고 확장된 이해방식을 모색하면서 행동주의와 토의민주주의의 결합을 시도하고, 또 스스로를 넓은 의미의 토의민주주의자로 이해한다. 만장일치나 공공선에 대한 지향을 완화하고, 좁고 까다로운 의미의 합리성(rationality)과 불편부당함(impartiality)보다는 상호정당화와 근거제시를 존중하는 형태의 합당함(reasonableness)의 관점을 취한다면, 행동주의와 전통적인 숙의의 상호보완적 결합 내지는 중도를 취하는 것이 충분히 가능하다는 것이다. 이를 통해 사회 전체에서 탈중심화되어(decentered) 동시다발적으로 진행되는 숙의의 양상과 공간, 내용을 훨씬 더 풍부하게 할 수 있다는 문제의식이다. 영은 ‘숙의’라는 단어가 이처럼 포괄적인 문제의식을 담아 내기에 부족한 부분이 있다고 생각하며, 대신 ‘소통적 민주주의(communicative democracy)’라는 표현을 쓸 것을 제안하기도 하였다(Young 2000, 40). 이렇게 보자면, 민주주의를 숙의친화적으로 만드는 것만큼이나 중요한 과제는 숙의를 참여친화적으로 만드는 것이다.

이렇게 토의민주주의의 문제의식을 확장적으로 재구성할 경우, 토의민주주의에 대해 자주 제기되는 일반론적인 비판에는 상당히 과장되거나 일면적인 측면

이 있다는 점을 지적해야 한다. 비판자들은 토의민주주의자들이 정치를 대화로 치환할 수 있다고 믿는 정치적 순진함에 빠져 있다고 보기도 하고, 합의나 공공선에 대한 강한 지향이 정치 세계의 다원성과 갈등을 무시하는 위험한 함의를 갖는다는 점을 자주 지적한다. 하지만 많은 토의민주주의자들은 이러한 비판이 상정하는 것처럼 인간의 합리성, 이타성 등에 대해 순진할 정도의 낙관적인 견해를 갖고 있지도 않고, 모든 문제를 모든 순간에 숙의를 통해 결정하자고 주장하면서 선거, 운동, 투쟁, 투표, 타협 등 비숙의적인 정치과정을 무시하지도 않으며, 모든 문제에 대해 모두가 합의할 수 있는 묘안이나 심지어 강한 의미의 공공선과 같은 수렴지점이 있다고 전제하지도 않는다.<sup>5)</sup> 또 잘 고안되고 적절히 배치된 집합적 숙의의 장은 권력관계와 무원칙적인 타협에 취약한 기존의 정치과정과 제도보다 도덕적 정당성과 결과의 수용성 양 측면에서 우월하며, 비판자들이 우려하는 왜곡과 불평등의 문제 또한 기존의 정치과정보다는 집합적 숙의를 통해 문제제기 되고 해법이 찾아질 가능성이 오히려 크다는 반박을 제시한다. 앞서도 언급한 것처럼 토의민주주의자들의 이러한 주장이 결정적으로 반박되었다는 이론적, 경험적 근거는 아직 충분치 않다.

마지막으로 이상의 논의가 토의민주주의의 제도화와 관련해서 어떠한 함의를 갖는지를 짧게 언급하고자 한다. 위의 주장은 미니공중과 같은 숙의 포럼에 대한 평가에 있어서 그것이 장기적인 관점에서 숙의의 저변 확장과 시민들의 토의 역량 함양에 어떠한 역할을 하였는지를 중요하게 고려해야 한다는 명제로 집약된다. 이 관점에서 보면 지금처럼 참여한 국가적 사안을 중심으로 구성되는 미니공중 일변도에서 벗어나, 시민들이 일상에서 보다 가깝게 참여할 수 있는 구체적인

5) 이러한 맥락에서, 토의민주주의를 헬드의 표현처럼 민주주의에 대한 다른 접근과 경쟁관계에 놓인 하나의 구획된 ‘모델’로 이해하는 것은 적절치 못하다(Held 2006). 숙의의 지위와 역할은 비숙의적인 정치과정과의 관계 속에서 파악되어야 한다(유홍림 2014; Warren 2017). 또 일반적으로 비숙의적이라 간주되는 공간과 제도에 숙의적 요소를 주입한다면 어떤 방식과 정도로 추진하는 것이 바람직한지의 문제 또한 보다 면밀한 검토가 필요하다.

정책이나 공공 서비스 등에 대한 숙의의 공간을 다층적으로 제도화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이것은 코헨(Joshua Cohen) 등이 주장하는 ‘참여적 숙의 제도(participatory-deliberative arrangements)’의 아이디어와도 맥이 닿아 있다(Cohen and Sabel 1997; Cohen 2009). 이렇게 확장될 경우 숙의의 목표로 사안에 대한 구체적인 정책이나 합의 도출이라는 최종적인 산물을 반드시 상정할 필요는 없다. 수면 아래에 머물러 있지만 공론화가 필요한 의제의 발굴, 참여하게 논쟁적인 사안의 실타래를 풀어가기 위한 해법 모색, 무비판적으로 수용되는 다수의견에 도전하는 새로운 관점의 탐구, 채택된 정책이 잘 집행되고 있는지에 대한 사후적인 점검 등의 목표를 위해 숙의 포럼이 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 또 그 결과물이 한편으로는 자문의 역할을 하게 될 수도 있고, 다른 한편으로는 법적 구속력을 가진 결정이 될 수도 있으며, 그 중간 단계에서 전문가 집단이나 의회에서 논의하게 될 의제를 설정하고 참고자료를 제시하는 정도의 권고안의 형태를 띠 수도 있다. 한편, 숙의가 반드시 전국민적인 관심사를 대상으로 할 필요도 없다. 예컨대 정당의 후보자 공천 등 제한된 참가자와 목표를 갖고 시도되는 숙의 포럼의 시도 또한 충분히 준비되고 조심스럽게 진행된다면 상당히 유의미한 경험이 될 수 있을 것으로 보인다.

다음으로 공론화위원회 등 미니공중의 자생력과 관련하여 매우 중요한 점은 위원회의 활동과 사회 전반의 토의를 보다 적극적, 다층적으로 결합하는 방안을 모색해 제도화하는 것이다. 신고리 위원회와 대입개편 위원회의 경우에도 이러한 노력이 없지 않았다. 홈페이지를 통해 진행 절차와 자료를 공개하고 시민들의 의견을 청취하였으며, 지방 순회 토론회와 기자 간담회도 여러 차례 개최하였다. 하지만 이러한 노력이 각각의 사안에 대한 사회 전반의 토의로 원활하게 연계되었는지에 대해서 아주 긍정적인 평가를 내리기는 어렵다. 여기서 한 가지 중요하게 고려해야 할 지점은 공론화위원회와 시민사회의 연계가 숙의 포럼 주최측의 노력만으로는 달성될 수 없다는 사실이다. 더 아쉬운 것은 위원회 외부, 특히 언론과 대학 및 시민단체의 역할이 충분하지 못했다는 점이다. 만약 향후 유사한

형태의 공론화위원회가 시도된다면 이 부분에 대한 보다 면밀한 준비가 반드시 필요해 보인다. 공론화위원회의 활동이 언론의 적극적이고 실질적인 보도, 대학이나 시민단체에서 개최되는 토론회와 간담회 등과 적극적으로 결합되는 방안을 모색해야 할 것이다. 또 자료의 축적과 활용 및 토의문화의 정착과 발전을 위해서는 학계 및 연구기관과의 장기적인 협력이 필수적이다. 이러한 다각도의 노력은 공론화위원회 활동의 투명성과 공개성을 확보하는 데에도 도움을 주지만, 더 중요하게는 미니공중과 사회적 토론의 시너지를 일으키기 위해 필수적이다.<sup>6)</sup>

## VI. 맺음말

이 논문은 공론화위원회의 활동을 계기로 촉발된 우리 사회의 토의민주주의에 대한 논의에 비판적으로 참여하고자 하였다. 우선 숙의 공간 내부의 동학이 각종 왜곡에 취약할 수 있다는 점을 인지하면서도, 이 문제가 집단적 숙의와 토의민주주의의 문제의식 전반을 무너뜨릴 정도로 강력하지는 않다는 점을 지적하였다. 왜곡의 문제는 특히 조심스러운 제도 설계를 통해 상당부분 해소될 수 있는 성격의 것이라는 점이 중요하다. 다음으로 갈등관리와 사회적 합의 도출을 목표로 하는 ‘정책과정’의 한 부분으로서의 공론화위원회에 대한 관심이 집중되고 있는 상황에서, 이와는 초점을 달리하여 민주주의와 사회 전반의 토의 역량의 관점에서 공론화위원회를 포함한 미니공중의 위상과 역할을 검토할 필요가 있다고 주장하였다. 즉 숙의 공간 내부와 외부의 관계 또한 이론과 실천에서 공히 중요하게 다루어져야 하는 주제이다.

---

6) 이 관점에서 보면 애커만과 피시킨이 제안한 ‘숙의의 날(Deliberation Day)’과 같은 제도를 사안과 맥락에 맞게 추진하는 것을 적극 고려해볼 만 하다(Ackerman and Fishkin 2004).

토의민주주의는 숙의와 참여의 두 가치를 동시에 확보하고자 한다. 본 논문에서는 이러한 지향을 복돋고 정교화하기 위해서라도 둘 사이의 긴장관계에 보다 천착하면서 그것을 새로운 활력의 계기로 전환시킬 필요가 있다고 주장하였다. 토의민주주의의 한 구성요소인 ‘숙의’가 인지적인 측면에서 토론과 판단의 질에 우선적인 관심을 갖고, ‘민주주의’가 참여적인 측면에서 시민들의 관심과 관여에 우선적으로 초점을 맞춘다고 할 때, 숙의와 민주주의가 자연스럽게 동행한다는 생각은 분명히 재고의 여지가 있다. 특히 공론화위원회를 비롯한 미니공중의 시도에서는 일반적으로 ‘숙의’의 가치가 ‘민주주의’를 압도하는 경향을 보인다. 이 지점에서 피시킨 등이 주장하는 것처럼 일반 시민들을 대상으로 한 무작위 선출과 선출과정에서의 대표성을 제고하기 위한 통계적 기법의 도입이 ‘정치적 평등’이나 ‘민주적 대표성’의 가치를 실현한다고 보는 것은 지나치게 단순한 측면이 있다. 마찬가지로 맥락에서 신고리 위원회의 보고서에 등장하는 다음과 같은 표현도 재고의 여지가 있다: “[공론화는] 시민대표가 참여하여 그들로부터 숙성된 의견을 수렴하는 방식의 민주적 의사형성의 절차를 취한다는 점에서 국가권력의 민주적 행사라는 정치적 함의를 가진다고 본다. … ‘투쟁’ 대신 ‘숙의’를 하고, 주권자인 시민이 정책 결정에 참여하는 지극히 민주적인 의사결정 방식”이다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2017, 120). 이 논문은 ‘민주적 의사형성’과 결정의 ‘민주적’ 정당성이 시민참여단의 인구학적 대표성에 의해서 담보될 수 있는 성질의 것이 아니라고 주장하였다.

기존의 정치과정을 과점하고 있는 정치권과 이익집단에 대한 불신이 매우 높은 한국의 맥락에서 공론화위원회의 시도는 정치인이나 직접적인 이해관계 당사자들로부터 어느 정도 격리되었다는 점에서 일시적으로 시민들의 수용성을 제고할 수 있다. ‘나 같은 사람들로 구성된 시민참여단이 내린 결정이다’는 인식이 직관적으로 호소하는 요인이 있기 때문이다. 하지만 궁극적으로 시민들 각자가 스스로 사회적 논의에 참여할 기회를 충분히 보장받고 또 자신들의 목소리를 귀 기울여 듣는 사람들이 있다는 효능감을 가지지 못한다면 이러한 낙관적인 인식

이 지속되기는 어렵다. ‘내가 직접 참여하지도 않았고 나를 설득하려 하지도 않았다’는 점에서 결정 과정에서 배제되는 것은 마찬가지이기 때문이다. 만약 이런 방향으로 흘러간다면 공론화가 결국 정치적 부담을 전가하고 책임을 회피하는 수단으로서 논쟁적인 이슈의 외주에 지나지 않는다는 비판이나, 심지어는 이미 내려진 결정에 정당성을 부여하기 위한 알팍한 술책이라는 익숙한 비판이 더욱 증폭될 수 있다. 숙의 포럼 내부와 외부 공론장의 연계를 강화하는 과제는 토의 민주주의의 이론과 실천에서 공히 핵심적으로 다루어져야 한다.

## 참고문헌

- 김정인. 2018a. “공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 25권 1호: 65-93.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로.” 『정부학연구』 24권 1호: 343-75.
- 김주성. 2011. “심의민주주의인가, 참여민주주의인가.” 서병훈 외. 『왜 대의민주주의인가』, 이학사.
- 김주형. 2016. “시민정치와 민주주의.” 『한국정치학회보』 50권 5호: 25-47.
- \_\_\_\_\_. 2018. “하버마스의 글로벌 거버넌스 이론에 대한 비판적 검토.” 『한국정치연구』 27집 2호: 29-55.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. “신고리 5·6호기 공론화 『시민참여형조사』 보고서”
- 오현철. 2006. “토의민주주의: 이론 및 과제”, 주성수 정상호 편저. 『민주주의 대 민주주의』, 아르케.
- \_\_\_\_\_. 2009. “민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minipublics)을 중심으로”. 『시민사회와 NGO』 7권 2호: 257-285.
- 유홍림. 2014. “지속가능한 민주주의의 조건: ‘토의정치’의 제도화.” 조홍식 외, 『한국의 지속가능한 발전전략과 정책 대안』 서울대학교출판문화원, 1-53.
- 윤순진. 2018. “원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제: 신고리 5·6호기 공론화에 대한 평가를 중심으로.” 『경제와사회』 118호: 49-98.
- 이관후. 2018a. “Deliberative Democracy의 한국적 수용과 시민의회: 숙의, 심의, 토의라는 번역을 중심으로.” 『현대정치연구』 11권 1호: 189-219.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “‘시민의회’의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』 52권 2호: 31-51.
- 이영재. 2004. “토의 민주주의의 쟁점과 과제.” 『정치비평』 13집: 102-128.
- \_\_\_\_\_. 2010. “토의민주주의의 민주적 정당성에 관한 연구: 동일성의 원리를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 8집 2호: 5-39.
- 이지문. 2017. “광장정치와 제도정치의 보합으로서 추첨시민의회 모색.” 『NGO연구』 12

집 1호: 1-40.

장동진. 2012. 『심의민주주의: 공적 이성과 공동선』. 서울: 박영사.

정정화. 2018. “공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건.” 『한국정책과학학회보』 22권 1호: 101-24.

Ackerman, Bruce and James S. Fishkin. 2004. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.

Bächtiger, André and Simon Beste. 2017. “Deliberative Citizens, (Non)Deliberative Politicians: A Rejoinder.” *Daedalus* 146 (3): 106-18.

Chambers, Simone. 2003. “Deliberative Democratic Theory.” *Annual Review of Political Science* 6: 307 - 26.

\_\_\_\_\_. 2009. “Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?” *Political Theory* 37 (3): 323-50.

\_\_\_\_\_. 2012. “Deliberation and Mass Democracy.” In *Deliberative Systems*, eds. John Parkinson and Jane Mansbridge. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 52-71.

Cohen, Joshua. 2009. “Reflections on Deliberative Democracy.” In *Contemporary Debates in Political Philosophy*, eds. Thomas Christiano and John Christman. Malden, MA: Blackwell Publishing Ltd.

Cohen, Joshua and Charles Sabel. 1997. “Directly-Deliberative Polyarchy,” *European Law Journal* 3 (4): 313 - 42.

Coleman, Stephen A., Anna Przybylska, and Yves Sintomer, eds. 2015. *Deliberation and Democracy: Innovative Processes and Institutions*. New York: Peter Lang.

Curato, Nicole. John S. Dryzek, Selen A. Ercan, Carolyn M. Hendriks, and Simon Niemeyer. 2017. “Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research.” *Daedalus* 146 (3): 28-38.

Dryzek, John S. 2009. “Democratization as Deliberative Capacity Building.” *Comparative Political Studies* 42 (11): 1379-1402.

\_\_\_\_\_. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University

- Press.
- Elstub, Stephen. 2010. "The Third Generation of Deliberative Democracy." *Political Studies Review* 8: 291-307.
- Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Deliberative Polling: Reflections on an Ideal Made Practical." In Geissel and Newton (2012), 71-89.
- Fung, Archon. 2003. "Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences." *The Journal of Political Philosophy* 11(3): 338 - 67.
- Gastil, John and Peter Levine, eds. 2005. *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Geissel, Brigitte and Kenneth Newton, eds. 2012. *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York: Routledge.
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. New York: Oxford University Press.
- Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. 3rd ed. Stanford: Stanford University Press.
- Lafont, Cristina. 2015. "Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-Publics Shape Public Policy?" *The Journal of Political Philosophy* 23 (1): 40 - 63.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Can Democracy be Deliberative & Participatory? The Democratic Case for Political Uses of Mini-Publics." *Daedalus* 146 (3): 85-105.
- Lupia, Arthur and Anne Norton. 2017. "Inequality is Always in the Room: Language & Power in Deliberative Democracy." *Daedalus* 146 (3): 64-76.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Tom Christiano, Archon Fung, John

- Parkinson, Dennis Thompson, and Mark Warren. 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." In *Deliberative Systems*, eds. John Parkinson and Jane Mansbridge. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mendelberg, Tali. 2002. "The Deliberative Citizen: Theory and Evidence," in *Political Decision Making, Deliberation and Participation: Research in Micropolitics*, vol. 6, eds. Michael X. Delli Carpini, Leonie Huddy, and Robert Y. Shapiro. Greenwich, Conn.: JAI Press, 151 - 193.
- Nabatchi, Tina, John Gastil, G. Michael Weiksner, and Matt Leighninger, eds. 2012. *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford: Oxford University Press.
- Offe, Claus and Ulrich Preuss. 1991. "Democratic Institutions and Moral Resources." In *Political Theory Today*, ed. David Held. Cambridge: Polity.
- Owen, David, and Graham Smith. 2015. "Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn." *The Journal of Political Philosophy* 23 (2): 213 - 34.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Participatory Democracy Revisited." *Perspectives on Politics* 10 (1): 7-19.
- Sanders, Lynn. 1997. "Against Deliberation." *Political Theory* 25 (3): 347 - 76.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian. 1999. "Enough Deliberation: Politics Is about Interests and Power." In *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, ed. Stephen Macedo. New York: Oxford University Press, 28 - 38.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Collusion in Restraint of Democracy: Against Political Deliberation." *Daedalus* 146 (3): 77-84.
- Siu, Alice. 2017. "Deliberation and the Challenge of Inequality." *Daedalus* 146 (3): 119-28.
- Sunstein, Cass. 2002. "The Law of Group Polarization." *The Journal of Political Philosophy*. 10 (2): 175-95.

- Thompson, Dennis F. 2008. "Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science." *Annual Review of Political Science* 11: 497-520
- Walzer, Michael. 1999. "Deliberation and What Else?" In *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, ed. Stephen Macedo. New York: Oxford University Press, 58 - 69.
- Warren, Mark E. 2017. "A Problem-Based Approach to Democratic Theory." *American Political Science Review* 111(1): 39-53.
- Young, Iris Marion. 1996. "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy." In *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, ed. Seyla Benhabib. Princeton: Princeton University Press, 120-35.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Activist Challenges to Deliberative Democracy." *Political Theory* 29 (5): 670-90.

투고일: 2018.10.15.    심사일: 2018.12.04.    게재확정일: 2018.12.08.
--

## Deliberation and Democracy: An Assessment of the Deliberative Minipublic

Kim, Joohyung | Seoul National University

Through a critical assessment of the central elements in the debate about the theory and practice of deliberative democracy, this article attempts to contribute to the ongoing discussion on the deliberative minipublics recently experimented in Korea. The analysis proceeds with two focal points. First, it surveys the literature on whether the discursive dynamics within the deliberative minipublic is as sound and promising as the proponents of deliberative democracy claim. Second, it then examines the relationship between the minipublic and the larger public sphere outside it, focusing on whether the collective deliberation within the minipublic enhances the overall deliberative capacity of society. With a special attention to the latter problem, this article brings to the fore the potential tension between ‘deliberation’ and ‘democracy,’ which comprise the very concept of ‘deliberative democracy.’ It is argued, however, that this tension does not constitute an unresolvable aporia; rather, it should be thought through and eventually harnessed as a resource in finding ways to secure the viability of deliberative democratic theory and practice.

---

**Key Words** | deliberative democracy, democratic theory, deliberation, minipublic, participation